

CAI

SG31

- Z302

Historical Look at Inmate Employment



**Published by the
Communications Branch
The Correctional Service of Canada
April 1981**

The Correctional Service of Canada currently maintains five employment programs: agri-business, industries, education and training, automated document processing, and work opportunities (maintenance duties, inmate co-ops). These programs give some 7,000 inmates an opportunity to *train for work* and *train by work*. Although work now forms the core of the Service's correctional training program, the idea of employing inmates is not new.

The earliest recorded effort to employ offenders incarcerated in a Canadian penitentiary occurred in 1835. Six inmates in Kingston Penitentiary, Ontario, were assigned the task of cutting stone blocks to be used in the construction of the institution's perimeter wall. In the years that followed penitentiary authorities adhered to a make-work policy, employing inmates in a limited number of institution projects, such as penitentiary construction, maintenance, and food preparation. But, the amount of work provided was not sufficient to eliminate inmate unemployment.

By the late 1800's a limited form of inmate industry had been developed. During this period penitentiary wardens were allowed to lease inmate labor to commercial firms, which operated small shops within the penitentiaries, producing goods for sale on the open market. By the early 1900's the use of convict labor for private gain was strongly criticized and abandoned.

In 1913 a Royal Commission was appointed to investigate the state and management of Kingston Penitentiary. During the investigation, the Commissioners broadened their mandate to include other institutions in the federal system. On page 32 of their report the Commissioners commented:

"The industrial conditions in the Penitentiaries of Canada are a disgrace to the Dominion. An honest attempt is made by officials to keep all the prisoners employed at something, but it is only an attempt. As far as your Commissioners could learn, there is not a single well-

equipped, well managed, continuously busy shop in the whole circle of prisons.”

To remedy this situation the Commission recommended, among other things, that provisions should be made to employ inmates in manufacturing goods for government use. It was also recommended that general farming operations should be established at federal institutions. By the early 1930's federal penitentiaries contained a small number of industrial workshops and maintained farming operations at seven of its eight institutions (the exception being the Prison for Women). Despite these extra work opportunities, a significant number of inmates remained idle.

On February 22, 1936, the Minister of Justice established a Royal Commission to investigate the Penal System of Canada. In a report, tabled in 1938, the Commission favored the idea of providing employment for a maximum number of federal inmates. Guided by this principle the Commission made recommendations to completely reorganize prison industries which involved:

- modernization of prison workshops
- provision of trades instruction
- achievement of self-sufficiency in penitentiary farm production
- implementation of a just inmate pay system.

Post War Period

Although a limited form of vocational training was introduced into the federal penitentiary system in 1947, many of the Commission's recommendations were not fully implemented until the early 1970's. During the Second World War a substantial number of inmates were

employed producing goods to aid the war effort. When hostilities ceased, unemployment in Canadian penitentiaries once again became a problem.

In the early 1950's a cabinet committee on prison labor was established. The aim of this committee was to develop long range production and marketing strategies for the penitentiary system. But, in 1957 the government changed and the committee was dissolved. Further efforts to evaluate the market potential for inmate products was again undertaken in the early 1960's. By this time a stable market had been established for a number of inmate products, such as staff/inmate apparel and mailbags. Unfortunately, these markets were limited, and could only provide employment for a minority of inmates. To remedy the situation efforts were focussed on developing new markets for a wider range of products. Within a short time various government agencies and organizations in the private sector had placed a large number of orders for numerous industrial goods. Although the demand for inmate products was substantial (over 1,000 customers), the size of the orders placed by most customers was small (about 2,000 items a year). These developments produced an unexpected consequence. Penitentiary workshops were ill-equipped and not designed to cope with a large number of short-term production runs. As a result, many inmates remained idle as workshop supervisors struggled to reset machinery and change production schedules to accommodate the increased workload.

By 1970, it was apparent concerted action would be required to remedy the continuing problem of inmate unemployment. In April 1974, a joint venture by government, business and union representatives resulted in a "memorandum to the Cabinet." In essence the memorandum outlined a policy to completely reorganize and develop industrial programs within the Service. By May of the same year the federal cabinet decided to endorse many of the recommendations contained in the memorandum. This decision gave the Service a mandate to firm up and stabilize long-term outlets for industrial

products. The Service was also allowed to initiate a pilot industrial project at Joyceville Institution in Ontario, producing modular steel shelves under contract to government departments. Inmates were selected on their work experience and skills to work a seven-hour day. The project began operation July 1976, employing 15 inmates at hourly rates ranging from \$1.25 to \$2.85. The lower level of pay has since been raised to \$1.40. This was the first time federal inmates were paid an hourly rate for their labor.

The Correctional Service of Canada is currently pursuing a policy of providing employment opportunities to all inmates capable of working; excluding those in segregation, psychiatric centres, or in Regional Reception Centres. The newly created Inmate Employment Branch is responsible for implementing the new work policy.

For more information on **Inmate Employment** and other correctional programs, please contact:

**The Correctional Service of Canada
Communications Branch
Public Participation Division
340 Laurier Avenue West
Ottawa, Ontario
K1A 0P9**

Notes

Notes

Pour plus de renseignements sur l'emploi des détenus et d'autres programmes correctionnels, veuillez communiquer avec:

Le Service correctionnel du Canada
Direction des communications
(Participation du public)
340 ouest, avenue Laurier
Ottawa (Ontario)
K1A 0P9

Dès 1970, il était évident qu'il faudrait une action concertée pour corriger le problème permanent de l'inactivité des détenus. En avril 1974, une initiative conjointe de représentants du gouvernement, des milieux d'affaires et des syndicats a conduit à la présentation d'un mémoire au Cabinet. Fondamentalement, ce mémoire énonçait une politique visant à réorganiser complètement et à développer les programmes industriels à l'intérieur du Service. Au mois de mai de la même année, le Cabinet fédéral a décidé d'adopter plusieurs recommandations du mémoire. Cette décision a donné au Service un mandat bien défini pour renforcer et stabiliser les débouchés à long terme des produits industriels. Le Service a été également autorisé à lancer un projet pilote industriel à l'établissement Joyceville, en Ontario: soit la production de mobiliers modulaires pour le compte du ministère des Approvisionnement et Services. Des détenus ont été choisis d'après leur expérience et leurs aptitudes et ils ont travaillé sept heures par jour. Cette entreprise est entrée en activité en juillet 1976, employant 15 détenus à des tarifs horaires qui allaient de \$1.25 à \$2.85. Le salaire minimum a depuis été haussé à \$1.40. C'était la première fois que des détenus relevant du fédéral étaient rémunérés selon un taux horaire pour leur travail.

Le Service correctionnel du Canada suit actuellement une politique qui consiste à offrir des possibilités d'emploi à tous les détenus capables de travailler, à l'exception de ceux placés en isolement, dans les centres psychiatriques, ou dans les centres régionaux de réception. La Direction de l'emploi des détenus, de création récente, est chargée de mettre en oeuvre la nouvelle politique d'emploi du Service.

Période d'après-guerre

Bien qu'on ait introduit, en 1947, une forme restreinte d'enseignement professionnel dans le système pénitentiaire fédéral, de nombreuses recommandations du commissaire n'ont trouvé une application intégrale qu'au début des années '70. Pendant la deuxième guerre mondiale, un nombre assez important de détenus a travaillé à la production de biens destinés à soutenir l'effort de guerre. Lorsque les hostilités ont cessé, l'inactivité dans les pénitenciers canadiens est devenue une fois de plus un problème.

Au début des années '50, on a créé un comité du Cabinet chargé de la question de la main-d'œuvre carcérale. Cet organe avait pour mission d'élaborer des stratégies de production et de commercialisation à long terme pour les pénitenciers fédéraux. Mais le changement de gouvernement, en 1957, a provoqué la dissolution du comité. De nouveaux efforts pour évaluer les débouchés possibles des produits des détenus ont été entrepris au début des années '60. Un marché stable s'était alors établi pour un certain nombre de produits fabriqués par la main-d'œuvre carcérale, tels que les vêtements pour le personnel et les détenus, et les sacs postaux. Malheureusement, ces marchés étaient restreints et ne pouvaient assurer de l'emploi qu'à une minorité de détenus. Afin de corriger cette situation, on s'est attaché à créer de nouveaux marchés pour une gamme de produits plus étendue. Dans un bref délai, divers organismes gouvernementaux et privés ont placé un certain volume de commandes pour de nombreux produits industriels. Bien que la demande de produits fabriqués par les détenus fût assez importante (plus de 1 000 clients), le volume des commandes était généralement faible (environ 2 000 articles par an); ce qui a eu une conséquence inattendue: les ateliers pénitentiaires étaient mal équipés et ne pouvaient remplir adéquatement un grand nombre de petites commandes. De nombreux détenus sont donc restés oisifs, tandis que les surveillants d'ateliers s'efforçaient de réaménager l'outillage et de changer les calendriers de production pour faire face au volume accru de travail.

sont la honte du Dominion. Les autorités font un effort honnête pour garder tous les prisonniers employés à quelque chose, mais ce n'est qu'une tentative. Autant que vos commissaires ont pu le constater, il n'y a pas un seul atelier bien équipé, gère et continuellement occupé dans tout le réseau des prisons."

Afin de corriger cette situation, la Commission a recommandé, entre autres choses, que l'on prenne des dispositions pour faire travailler les détenus à la fabrication de biens destinés à l'usage du gouvernement. Elle a recommandé aussi la création d'une exploitation agricole attenante à chaque établissement fédéral. Au début des années '30, les pénitenciers fédéraux compor- taient un petit nombre d'ateliers industriels et 7 fermes. Seule la Prison des femmes ne possédait pas une telle installation agricole. En dépit de ces possibilités supplé- mentaires de travail, un nombre assez élevé de détenus demeurait oisif.

Le 22 février 1936, le ministre de la Justice a établi une Commission royale chargée de faire enquête sur le régime pénal du Canada. Dans son rapport déposé en 1938, la Commission a préconisé que l'on donne du travail au plus grand nombre possible de détenus sous juridiction fédérale. Guidée par ce principe, la Commis- sion a formulé des recommandations qui devaient réorganiser complètement les activités des ateliers pénitentiaires et qui comportaient:

- la modernisation des ateliers pénitentiaires;

- l'enseignement de métiers;

- la réalisation de l'autosuffisance en matière de pro- duction agricole;

- la mise en oeuvre d'un juste système de rémunéra- tion des détenus.

Le Service correctionnel du Canada a présentement cinq programmes d'emploi des détenus : l'agro-entreprise, les ateliers industriels, l'éducation et la formation, le traitement automatique des documents et les possibilités de travail (entretien, coopératives de détenus). Ces programmes offrent à environ 7 000 détenus la possibilité de se former pour et par le travail. Bien que le travail soit maintenant l'élément central des programmes de formation du Service, l'idée de faire travailler les détenus n'est pas nouvelle.

La première tentative connue d'employer des délinquants incarcérés dans un pénitencier canadien remonte à 1835. Six détenus du pénitencier de Kingston, en Ontario, ont été affectés à la taille de pierres devant servir à la construction du mur périphérique de l'établissement. Dans les années qui suivirent, les autorités pénitentiaires se sont attachées à employer les détenus à divers travaux comme la construction et l'entretien des installations, et la préparation des aliments. Mais la somme de travail ne suffisait pas à éliminer l'oisiveté.

Vers la fin des années 1800, une forme restreinte d'industrie pénitentiaire s'est développée. Durant cette période, les directeurs de pénitencier ont été autorisés à louer les services de la main-d'œuvre carcérale à des entreprises qui exploitaient de petits ateliers à l'intérieur des pénitenciers, où l'on fabriquait des marchandises qui seraient vendues sur le marché libre. Au début du siècle, l'emploi de la main-d'œuvre carcérale au profit de l'entreprise privée a fait l'objet de vives critiques et a été abandonné.

En 1913, une Commission royale a été créée pour faire enquête sur l'état et la gestion du pénitencier de Kingston. Au cours de l'enquête, les commissaires ont étendu leur mandat à d'autres établissements du système fédéral. À la page 32 de leur rapport, on peut lire les observations suivantes :

"Les conditions des ateliers des pénitenciers canadiens

Publié par la
Direction des communications
Service correctionnel du Canada
Avril 1981

Rétrospective de l'emploi des détenus

